SEÑOR PRESIDENTE.- Está abierto el acto.

(Es la hora 15 y 13 minutos.)

-Antes de entrar en la consideración del Orden del Día, corresponde tratar un asunto previo, que es la visita de mañana a la cárcel nueva de Rivera.

Voy a ceder la palabra a la señora Secretaria para que informe sobre los cambios de último momento.

SEÑORA SECRETARIA.- La idea es que quienes salgan con nosotros en ómnibus estén a la hora 6 y 30 en la puerta del Senado para llegar aproximadamente a la hora 7 y 15 al Aeropuerto de Carrasco, desde donde partiríamos. De lo contrario, pueden ir directamente al Aeropuerto antes de la hora 7 y 30.

SEÑOR PRESIDENTE.- El primer punto del Orden del Día es: “Necesidad de legislar en materia de ejecuciones extrajudiciales”. Confieso que recibí ayer el documento, de manera que no tuve tiempo de leerlo; no sé en qué situación están el resto de los integrantes de la Comisión.

Y el segundo punto refiere a la figura de los operadores penitenciarios civiles, sobre la que tantas esperanzas tenemos. Esta es una de las iniciativas del plan de cambios del sistema carcelario, por el que se procura avanzar hacia un sistema que apunte mucho más a la recuperación y la rehabilitación.

Damos la bienvenida, entonces, al señor Comisionado Parlamentario, y con mucho gusto le ofrecemos la palabra.

SEÑOR GARCÉ.- Agradezco al señor Presidente y, por su intermedio, quiero transmitir mi saludo a la Comisión.

En primer lugar, quiero destacar brevemente la presentación que esta mañana realizó el Ministerio del Interior, mostrando los resultados de la acción 2010-2014, lo que me parece un hecho destacable. Precisamente, el señor Ministro del Interior, junto con los señores Ministros de Trabajo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, de Economía y Finanzas y de Educación y Cultura, expuso sobre el tema. Además, se llevaron a cabo cuatro paneles sobre infraestructura penitenciaria; educación, trabajo y cultura; salud y seguridad e información penitenciaria. Esto nos ha permitido por lo menos tener una idea de la evaluación que realiza la propia Administración con respecto a los avances del proceso de reforma. De esa presentación surge claramente el anuncio de la resolución del problema de hacinamiento para el año que viene, lo cual me parece importante. Por mi parte, como primera reacción -además de suscribir esa evaluación- surge la pregunta acerca de la sostenibilidad que puede tener esto si no hay un cambio en la política criminal. En principio, esta cuestión es ajena a la Administración puesto que involucra decisiones que debe tomar la Justicia, pero me parece importante reconocer que ha habido un programa de reforma que se ha cumplido. Cuatro años es muy poco tiempo para la historia de un país, pero es suficiente para hacer una primera evaluación de resultados y ver los hechos con la perspectiva a futuro y, sobre todo, la viabilidad del sostenimiento.

Evidentemente, si a la Administración Penitenciaria se le presiona con una política criminal que tiende al encierro masivo, es difícil sostener esos niveles de avance. Entonces, creo que es un buen momento para hacer mención a la presentación realizada por el Ministerio del Interior y ver en perspectiva qué puede ocurrir previsiblemente en el futuro.

Señor Presidente: en el día de ayer, por intermedio de Secretaría, presentamos un aporte en dirección a los párrafos finales del informe sobre los hechos ocurridos en el Comcar, los días 22 y 23 de octubre. En su momento -hace un mes- planteábamos a esta Comisión la necesidad de comenzar a estudiar la posibilidad de una reforma para incorporar la ejecución extrajudicial como una figura autónoma, como un delito autónomo en sí mismo, más allá de que cuando hay una privación no

justificada -es decir, arbitraria de la vida- cometida por agentes del Estado, se puede aplicar genéricamente la figura del homicidio. La pregunta es la siguiente: ¿Es suficiente el homicidio para un fenómeno que tiene una particularidad como la ejecución extrajudicial? Hace un mes pensábamos que no, pero la verdad es que treinta días más tarde después de haber reflexionado sobre esto, estamos más convencidos de la necesidad de avanzar en la legislación. En el año 2006, nuestro país incorporó una ley que fue calificada como modelo. Al respecto, en uno de los pies de página del informe se cita la opinión del profesor Flinterman, que es un experto en el tema e integrante del Comité de Derechos Humanos. En la última sesión del Comité, cuando se examinó la quinta presentación de Uruguay ante dicho órgano, dijo que la Ley Nº 18.026 es un modelo para la región. Esta normativa, entre otras cosas, incorporó una serie de crímenes de lesa humanidad entre los que previó dos figuras en los artículos 21 y 22: la desaparición forzada y la tortura. Es cierto que en algún momento estas normas, si bien no fueron objetadas totalmente, sí fueron cuestionadas por el sistema de Naciones Unidas, pero no es menos cierto que la práctica ha demostrado que son disposiciones aplicables y que, además, la jurisprudencia las empezó a utilizar. La verdad es que, así como a veces los pilotos tienen cariño por los aviones, los juristas tenemos cariño por determinadas leyes. En este caso, diría que tengo un especial cariño por esta Ley Nº 18.026 porque cada vez que Uruguay comparece en un foro internacional, esta es su carta de presentación en materia de ajuste a la normativa relacionada con los derechos humanos. Entonces, desde esa perspectiva de tratar de construir algo es que entiendo que entre la figura de la desaparición forzada y la de la tortura -artículos 21 y 22 de la Ley- cabría la posibilidad de intercalar un artículo 21 bis que previera la ejecución extrajudicial. En el informe hay consideraciones acerca del valor de la vida como bien jurídico supremo cuya limitación no es aceptable. En todo caso, existen determinadas justificaciones de carácter jurídico, como la legítima defensa o el cumplimiento de la ley, en virtud de las cuales se puede llegar a privar de la vida y eso no implica en sí un resultado antijurídico siempre y cuando se actúe dentro de esas causales de justificación. Ahora, cuando se actúa fuera de ellas, con abuso o con exceso en el uso de la fuerza, se configura la privación arbitraria de la vida y aquí vuelvo a la pregunta inicial: ¿es suficiente la legislación que tenemos en la materia? Cuando se priva de la vida a una persona, son aplicables los artículos 310, 311 o 312 del Código Penal, es decir, el homicidio simple, agravado o muy especialmente agravado. En principio, la privación de la vida por parte de agentes de los cuerpos de seguridad del Estado, si no hay una de las circunstancias previstas como agravantes especiales o muy especiales, determina un homicidio simple cuya pena, de acuerdo al artículo 310 del Código Penal, tiene un mínimo de 20 meses de prisión y un máximo de 12 años de penitenciaría. En cambio, en nuestro Derecho las figuras como la desaparición forzada o la tortura tienen penas que van hasta los 25 años.

La doctrina estableció distintas clasificaciones acerca de lo que son las ejecuciones extrajudiciales. Los señores Legisladores verán que en base a una tipología realizada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, se distinguieron cinco modalidades de ejecución extrajudicial. Hay muchísimas clasificaciones doctrinarias, pero probablemente esta sea la que mejor sistematiza el fenómeno. Por eso es que, basándonos en esta tipología, planteamos distintas situaciones que encuadrarían en la ejecución extrajudicial, lo que figura en los párrafos 28 y siguientes del informe.

En principio, la ejecución extrajudicial típica es la que aparece en el párrafo 28 literal a) del informe, esto es, la muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, cuando ese empleo de la fuerza vaya más allá de los criterios de necesidad, racionalidad y proporcionalidad, que son principios claves que figuran en nuestra ley de procedimiento policial.

La segunda hipótesis es la de la muerte como consecuencia de un ataque cometido por agentes del Estado en operaciones militares o policiales, sin que medie una causa de justificación, como la legítima defensa o el cumplimiento de la ley.

Una tercera hipótesis de ejecución extrajudicial es la muerte de una persona detenida como resultado de condiciones inadecuadas de la privación de libertad o en circunstancias que puedan poner en tela de juicio el cumplimiento del deber de garantía del Estado con respecto a las personas privadas de libertad.

Creo que es en estas tres situaciones donde se plantea el mayor problema, porque para el cuarto y el quinto caso se da la concurrencia entre la ejecución extrajudicial y la desaparición forzada, es decir, la ejecución extrajudicial cometida luego de una desaparición forzada o, quinta y final hipótesis, la ejecución extrajudicial cometida cuando ha mediado un acto de tortura.

Para ser más claros, señalamos que tenemos cinco clases de ejecución extrajudicial. Hay dos -la cuarta y la quinta- en las que se puede producir un concurso, una concurrencia con la desaparición forzada o la tortura. Como estos dos delitos están establecidos -bien establecidos- en la Ley Nº 18.026, con penas adecuadas, si la ejecución extrajudicial se produce en concurso con estas figuras, diría no hay un problema de vacío legal, porque se resuelve por la vía del concurso con estas figuras. Y, entonces, la pena es adecuada; se trata de un crimen de lesa humanidad, aun como un acto aislado.

El hecho de establecer esta conducta como un crimen tiene muchísimas consecuencias. Me refiero a consecuencias, por ejemplo, en el plano de la jurisdicción, donde se excluye totalmente la posibilidad de participación de la jurisdicción militar. Un crimen implica la imprescriptibilidad de la conducta, la imposibilidad del personal de invocar la eximente de la obediencia debida y también la imposibilidad de otorgamiento de amnistías o medidas similares, tales como el indulto. Quiere decir que hay una serie de consecuencias que son muy importantes.

Cuando consideramos a una figura como un crimen de lesa humanidad, aunque sea como acto aislado -en virtud de la Ley Nº 18.026-, por vía de consecuencia se generan todas estas otras. Por eso, a mi juicio no solo habría que prever la ejecución extrajudicial como tipo penal autónomo, sino que sería muy bueno incluirla en esta parte de la Ley Nº 18.026, por todas las consecuencias que se generan en vía de jurisdicción, eximentes, etcétera.

Reitero: en nuestro Derecho, si una ejecución extrajudicial se da en concurso con una desaparición forzada o tortura, diría que no hay problema; el régimen sería correcto. La dificultad está en los tres primeros casos de ejecución extrajudicial, donde solo en principio sería aplicable la figura del homicidio, cuya pena máxima es de doce años.

Y aquí, a cuenta de lo que los señores Legisladores tienen en el informe, evidentemente hay un problema de relación de dosimetría penal, porque la pena máxima para un delito contra la propiedad, como el de rapiña, es de dieciséis años; la pena máxima para la rapiña con privación de libertad, es de veinticuatro años; en cambio, tratándose de una ejecución extrajudicial, si no hay un concurso con la figura de la desaparición forzada o tortura, la pena máxima aplicable es exactamente la mitad del máximo establecido para el delito de copamiento. Esta es una primera cuestión a tener en cuenta. ¿Es adecuada la pena? Da la sensación de que no lo es. Y el principio de la proporcionalidad entre la gravedad de la conducta y la respuesta punitiva del Estado es muy importante, al tiempo que ha sido la base de la reforma penal a partir del siglo XVIII.

¿Qué casos podríamos mencionar dentro de esas primeras tres hipótesis que tenemos planteadas, de acuerdo con esta tipología? Diría que son los casos más frecuentes, pues al menos en las actuales circunstancias de nuestro país, es difícil que existan casos de desaparición forzada. Uruguay fue el primer país en presentar el informe en la materia al Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas y pudo decir que desde la vigencia de la Convención Internacional del año 2010, no hemos tenido ningún caso de desaparición forzada. Lo mismo cabría decir si vamos más atrás en el tiempo. Desde la vigencia de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en 1996, tampoco ha habido ningún caso de esta naturaleza. Ha habido, sí, casos de tortura, aunque no de una manera sistemática, pero a las pruebas el Juzgado Letrado de Canelones ha procesado determinados funcionarios aplicando el tipo penal de la tortura.

Lo cierto es que la mayoría de las ejecuciones extrajudiciales se dan en los tres primeros casos, que son los que a mi juicio tienen -al menos por ahora- una inadecuada respuesta penal.

¿Cuáles son esos casos? Si vamos a la primera hipótesis, es decir, el párrafo 28, literal a), del informe, en primer lugar tenemos el caso de la muerte como consecuencia del uso de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fuera de las pautas de racionalidad, necesidad y

proporcionalidad. ¿Ha habido casos de este tipo? Sí. Están mencionados aquí, sobre todo en los pies de página. Por ejemplo, recordamos el de Rivera, cuando en ocasión de un intento de fuga hubo un procedimiento -que en su momento informamos a la Comisión- en el que entendimos que se cometió un error básico de procedimiento: en lugar de intentar parar la fuga, se la propició, y después se terminó dando muerte a uno de los internos, Fabián Castaño. La Justicia intervino y terminó procesando a algunos funcionarios por homicidio simple. Este caso de Rivera, que tuvo lugar en febrero del 2007, podría encuadrarse en la situación de ejecución extrajudicial de primer tipo.

El segundo caso era el de la muerte como consecuencia de un ataque cometido por agentes del Estado, sean militares o policiales. En lo personal, no recuerdo que haya habido alguno. Si bien hubo muertes en el perímetro del Comcar por disparos realizados por la guardia perimetral, lo cierto es que esos disparos se encuadraron dentro del cumplimiento de la ley. Como ustedes recordarán, a partir del año 1997 se introdujo la custodia perimetral, primero en el Comcar, luego en el Penal de Libertad, después en Canelones y hoy en otros establecimientos. Asimismo, hay un régimen reglamentario -que debería ser de base legal- en el que se establece la posibilidad del uso de la fuerza por parte de los funcionarios del Ministerio de Defensa en esa custodia perimetral. Entonces, lo que digo es que si hubiera disparos fuera de una situación real de fuga, ahí sí podría haber una ejecución extrajudicial de este tipo. Es una hipótesis, dado que no ha habido casos de esta naturaleza; las veces que se produjeron muertes, estuvieron enmarcadas dentro de la eximente del cumplimiento de la ley. He planteado esto simplemente a los efectos de que se vea cómo podría aplicarse una hipótesis de este tipo.

El tercer caso es el que me preocupa tanto como el primero: la muerte como resultado de condiciones inadecuadas de privación de libertad, o como resultado de la omisión de ese deber de garantía y de especial protección que el Estado tiene para con las personas privadas de libertad. Aquí habría que preguntarse -simplemente lo planteo a manera de interrogante- si casos como el del incendio de Rocha, donde hubo un inicio accidental del fuego, o como los que tuvieron lugar en agosto de 2009 en el Comcar y en diciembre del mismo año en Libertad -donde hubo un inicio voluntario del fuego, pero no se evitó el desenlace de la muerte-, podrían llegar a encuadrarse en esas situaciones. Digo “podrían” porque, en realidad, es una cuestión que debe calificar la Justicia. En el caso del incendio de Rocha no hubo una condena penal, pero sí, en primera instancia, un fallo contra el Estado, condenando a resarcir a los familiares por el incumplimiento del deber de garantía. Entonces, ¿qué pasa cuando la muerte se produce en condiciones que permiten preguntarse si ha habido la debida diligencia de parte del Estado en el cumplimiento de ese deber especial de protección con respecto a las personas privadas de libertad? Al menos dejo planteada la interrogante.

En aras de una mayor brevedad, digo que hay cinco modalidades de ejecución extrajudicial. Dos de ellas se resuelven bien por la vía de concurso, por vía de consecuencia, pero las otras tres presentan, a mi juicio, problemas. Es sobre esto que quería llamar la atención de la Comisión.

Yendo al final del informe, a su esencia, en la parte penúltima hablamos del Derecho Comparado Regional. A propósito de esto, quiero decir que Humberto Henderson es un colega uruguayo que está trabajando en Naciones Unidas, en Chile, y que en su momento vino al Parlamento e hizo una capacitación muy interesante en materia de Derechos Humanos. Realizo un relevamiento en materia de tipificación de la ejecución extrajudicial y el homicidio en América Latina, y llegó a la conclusión de que en 10 países -sobre 20 relevados- el problema de la ejecución extrajudicial se resuelve por la vía del homicidio simple o, a lo sumo, calificado. Solo un país, Guatemala -y no por casualidad, sino como resultado de los acuerdos de paz del año 1994-, tipificó la figura de la ejecución extrajudicial en su Código Penal; así lo hizo, concretamente, en el artículo 132 Bis del citado Código. Es un ejemplo interesante para tener en cuenta como pauta de Derecho Comparado. Entiendo que la tipificación que se hizo en Guatemala no debe adoptarse en el Uruguay, por obvias razones; pero es un modelo interesante que, además, está en sintonía con las recomendaciones de Naciones Unidas.

En el informe se citan todas las opiniones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y normas de Naciones Unidas que aconsejan la tipificación de la ejecución extrajudicial, en particular los principios para la eficaz prevención e investigación de los casos de ejecución extrajudicial. Estos últimos constituyen una especie de directriz del año 1989, de Naciones Unidas, que claramente postula la necesidad, no solo

de legislar con penas adecuadas sino también de tomar medidas de carácter administrativo y judicial para prevenir esta clase de ejecuciones.

Si -eventualmente- Uruguay legislara en este sentido, estaría colocándose a la vanguardia, puesto que hasta ahora solo lo ha hecho Guatemala -con el apoyo técnico de Naciones Unidas-, mientras que otros países se han quedado simplemente con la tipificación del homicidio. En lo personal, creo que en la estructura de la Ley Nº 18.026 perfectamente podría intercalarse ese artículo 21 bis.

En tal sentido, en el párrafo 45 del informe -casi en el final- incluimos una propuesta de redacción de un artículo específico sobre ejecución extrajudicial que, desde luego, constituye solo una primera aproximación. Decimos: "El que, de cualquier manera y por cualquier motivo, siendo agente del Estado o sin serlo contando con la autorización, apoyo o aquiescencia de uno o más agentes del Estado, en ejercicio de su cargo privare arbitrariamente de la vida a una persona, aun cuando no medie móvil político, será castigado con diez a veinticinco años de penitenciaría."

Los puntos medulares serían los siguientes.

Si se compara esta idea general con el artículo que precedería a este, es decir, el artículo 21 de la Ley Nº 18.026, relativo a la desaparición forzada, y con el subsiguiente, referido a la tortura -artículo 22-, se va a encontrar una analogía. ¿Por qué? Porque si se intercala la figura, teniendo en cuenta que la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial y la tortura tienen una gravedad por lo menos igual, hay que tener criterios homogéneos para la penalización. En ese sentido, se trata de una fórmula amplia porque es aplicable a cualquier persona, como sujeto activo.

Además, se dice: "siendo agente del Estado o sin serlo contando con la autorización, apoyo o aquiescencia de uno o más agentes del Estado". Esto encuadra la conducta de los actores no estatales, porque las desapariciones forzadas, las ejecuciones o las torturas muchas veces se tercerizan, es decir, ya no son llevadas a cabo por el Estado en un contexto de terrorismo de Estado, sino por grupos -como ocurre normalmente- que actúan sin el control total del Estado pero, al menos, con la aquiescencia. Así pues, diría que esa fórmula amplia es necesaria para abarcar o comprender no solo a los agentes estatales, sino también a quienes actúen con el apoyo o la aquiescencia de los mismos.

El verbo nuclear, la acción típica, es privar de la vida a una persona en forma arbitraria. Esto supone que la vida tiene una regulación muy clara en la Constitución de la República -artículos 26 y 72- y la privación de ella puede darse solamente mediante causas de justificación. La privación arbitraria de la vida ocurre cuando se va más allá de esas causas. Es muy importante, además, que se contemple que la privación arbitraria de la vida sea por un agente estatal en ejercicio del cargo, porque si se trata, por ejemplo, de un policía o de un militar que fuera de su función comete un homicidio común, eso no debería ser juzgado como ejecución extrajudicial, sino como un homicidio simple. Por eso es necesario prever que sea en ejercicio o con ocasión de la función.

La conducta puede darse en medio de una acción institucional planificada, en cuyo caso tendría carácter sistemático, o puede darse fuera de esto, como un crimen aislado, que es lo que contempla muy bien la Ley Nº 18.026. Por ese motivo planteamos decir "aun cuando no medie móvil político", es decir, cuando la ejecución sea cometida fuera de una acción institucional. Podría tratarse, por ejemplo, de funcionarios rompiendo la cadena de mando y actuando a espaldas de lo que su superior les indica.

Con respecto a la pena, se propone una mínima de diez años, en forma coincidente con el mínimo del homicidio especialmente agravado. Otra opción sería establecerla en quince, que es el mínimo del homicidio muy especialmente agravado. Sin embargo, parecería de buen criterio dejar un amplio margen de discrecionalidad para los Jueces, ya que no todos los casos son iguales y esa discrecionalidad sería algo muy bueno para hacer justicia.

En cuanto al máximo proponemos los 25 años, porque coincide con el máximo de la desaparición forzada y de la tortura.

¿Por qué el mínimo es más alto? Por obvias razones, porque puede ser que una desaparición forzada cese antes de los 10 días, en cuyo caso es lógico que tenga una pena menor de 10 años o puede suceder que sea un acto de tortura aislado, en cuyo caso parecería impropio tener un mínimo de 10 años. Por ese motivo, se propone un mínimo más alto que con respecto a la desaparición forzada y a la tortura, y un máximo que sea equivalente.

He realizado, señor Presidente, nada más que una primera aproximación al tema. Desde luego que a partir de ahora -no solo hoy por las preguntas que puedan surgir, sino también en el futuro-, estoy dispuesto a trabajar si la Comisión entendiera que esto tiene posibilidades de ser estudiado y, en definitiva, de seguir el trámite parlamentario.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia agradece al Comisionado por la exposición realizada.

Correspondería abrir ahora una ronda de preguntas aclaratorias para aquellos Legisladores que así lo entiendan y, por supuesto, de opiniones sobre el tema. Al parecer lo que más corresponde es formular preguntas, en el entendido de que cada Legislador -en representación de su Partido político- deberá llevar la información a cada una de las Bancadas para poder hacer un análisis.

SEÑORA PAYSSÉ.- Esta mañana estuvimos compartiendo el informe realizado por el Ministerio del Interior sobre la situación carcelaria y sucintamente creo que lo planteado por el Comisionado Parlamentario está de acuerdo con lo que nosotros estamos analizando. Hay un avance cualitativo importante, aunque quedan cosas pendientes.

Contamos con un informe interesante que fue repartido en el día de hoy, que sería bueno que todos los Legisladores lo podamos tener, por cuanto habrá que conseguirlo. Creo que coincidimos básicamente en las tres o cuatro líneas que el señor Comisionado Parlamentario planteó aquí, pero me gustaría hacer algunas consideraciones muy preliminares sobre esta propuesta.

Hablando de cariño por las leyes, quiero decir que a la Ley Nº 18.026 le tengo muchísimo cariño. Oportunamente fui miembro informante de esa norma en la Cámara de Representantes, cuando nuestro país dio un salto cualitativo en materia de leyes vinculadas a los derechos humanos frente al gran atraso que teníamos en la tipificación de los crímenes de lesa humanidad. Por lo tanto, el cariño hacia la Ley Nº 18.026 es compartido.

Teniendo en cuenta ese detalle, quisiera detenerme en los planteos realizados por el Comisionado Parlamentario y, sobre todo, referirme a los cinco puntos esgrimidos. Voy a empezar por los puntos que él dejó al costado porque se vinculan con los crímenes de lesa humanidad que están en la Ley Nº 18.026. En cuanto a los tres primeros literales a los que él hace referencia, juntaría el a) con el c), y el literal b) lo pondría en una situación diferente. Por sus características, pienso que los literales a) y c) deberían estar juntos.

Ahora bien, quisiera preguntar al Comisionado Parlamentario si tuvo en cuenta la Ley Nº 19.007 -porque no se menciona en el informe-, en razón de que su artículo 2º, establece: “A quien preste funciones en establecimientos de reclusión o detención de personas, sean estas mayores o menores de edad, se le incrementará en un tercio las penas mínima y máxima correspondientes cuando cometa cualquier delito en ejercicio de su función o en ocasión de esta”.

Quiere decir que nosotros, de alguna manera -aclaro que esta Ley se aprobó a fines del año pasado- tuvimos en cuenta situaciones de esta naturaleza y generamos una herramienta legislativa, que no aparece en el informe, tal vez por alguna razón. Pensé que ello quizás se deba a que la línea que iba manejando el señor Comisionado Parlamentario tendía a los crímenes de lesa humanidad, planteando que la tipificación de ejecución extra judicial iba en esa dirección, cosa que expresa en su exposición verbal. Sin embargo, también hace referencia a otras tipificaciones de delitos que no están dentro de la Ley Nº 18.026, y por eso planteo mis dudas -aclaro que no tengo posición sobre este tema

porque habrá que analizarlo y mucho- sobre si no se considera que el artículo 2º de la Ley Nº 19.007 toma en cuenta el planteo del Comisionado Parlamentario -que en lo personal comparto-, vinculado a la dosimetría penal o a la proporcionalidad que debe existir entre el delito que se comete y la respuesta punitiva del Estado. Teniendo en cuenta que tenemos una legislación muy actualizada, a la que no se hace referencia en este informe, y que se está modificando nuestro Código Penal -abro un paréntesis para decir que me faltan elementos para determinar cómo se están armonizando esas respuestas punitivas proporcionadas a los delitos cometidos, aunque me consta que esa era una de las grandes preocupaciones-, me gustaría saber si el planteo del artículo 2º de la Ley Nº 19.007 no iría en esa dirección, aunque la tipificación de crimen y delito es diferente. Esto lo tengo claro porque, como ya dije, tengo mucho cariño a la Ley Nº 18.026 pero, reitero, me pregunto si no va en la dirección que se está planteando.

Termino diciendo que comparto que los dos últimos literales que figuran cuando se hace la descripción del concepto de ejecución extrajudicial están plenamente comprendidos en la Ley Nº 18.026, tal como lo expresó el señor Comisionado Parlamentario. Me queda una duda respecto al literal b), independientemente de que reitero que en la Ley Nº 19.007 se aumentan las penas mínimas y máximas a funcionarios que estén cumpliendo tareas o funciones en establecimientos de reclusión o detención de personas. Este es uno de los puntos que figura en los dos literales anteriores.

Entonces, a los efectos de ir llevándonos un paquete de herramientas legislativas que ya existen, o aproximaciones eventuales a nuevas herramientas, sintetizaría lo que he planteado en que me gustaría incorporar el artículo 2º de la Ley Nº 19.007 porque creo que la visión de los Legisladores y Legisladoras cuando votamos esta ley incrementando en un tercio las penas mínimas y máximas, iba en la dirección de contemplar esas cosas que el señor Comisionado Parlamentario describe y que han sucedido en los establecimientos carcelarios. Quizás estamos mirando hacia el mismo punto y aclaro que no estoy abriendo opinión sobre el anteproyecto presentado porque lo quiero estudiar concienzudamente. De todos modos, me interesa decir que encuentro una coincidencia entre los objetivos de la Ley Nº 19.007 y los planteos que en este momento está haciendo el Comisionado Parlamentario, por lo que quería compartirlo con los demás miembros de la Comisión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Recibí la información en soporte escrito pero me gustaría saber si el Comisionado Parlamentario también la envió en informático.

SEÑOR GARCÉ.- Sí, señor Presidente.

SEÑOR TROBO.- En primer lugar quiero reconocer que desde el Comisionado Parlamentario recibimos una iniciativa; seguramente esto sea parte de sus competencias y es muy bueno que se agregue a las competencias de control sobre el funcionamiento del sistema carcelario, así como los dictámenes o los informes que habitualmente el Parlamento recibe o solicita. Esta labor creativa en cuanto a lo que puede ser modificar la legislación, así como el hecho de que podamos contar con ese apoyo y con ese material es un componente importante de la gestión.

Por supuesto, parece razonable que la legislación uruguaya penal introduzca una sanción particular para los casos que se han señalado. Obviamente, haremos el análisis que corresponda con quienes nos asesoran sobre la forma en que están presentadas y establecidas las penas que aquí se recomiendan.

Por otro lado quiero plantear una interrogante al señor Comisionado, más allá de que alguien me podrá decir que no se relaciona directamente con este proyecto, pero creo que tiene que ver con el contexto en el cual se desarrolló el terrorismo de Estado, especialmente en nuestro país. Estamos recibiendo una propuesta para establecer una condición gravosa en la conducta de un funcionario por el hecho de que actúe precisamente en condición de tal y que su actuación tenga como consecuencia, nada más y nada menos, que la muerte de una persona, elevando a una categoría especial la pena y la gravedad del delito. Por cierto, se compara la sanción impuesta en ese caso con las penas que tienen otros delitos y se entiende que esta debería ser más gravosa para el delincuente. Yo me pregunto qué equilibrio tiene esto con la pena que podría recaer sobre un homicidio producido, no desde el terrorismo de Estado, sino desde el terrorismo practicado por particulares. Esperamos que el Uruguay nunca más esté sometido al terrorismo como lo estuvo en su momento -circunstancia que

hemos vivido y sobre la que todos tenemos una opinión-, pero tenemos que prevenirnos y sancionar esa condición terrorista del Estado en caso de que ocurra y por eso me gustaría preguntarle al señor Comisionado si se aplica la misma sanción penal a aquellos crímenes que hoy se incluyen dentro de los considerados de terrorismo de Estado, pero que son cometidos por civiles.

Estos son momentos interesantes para reflexionar sobre algunos temas conexos que tienen importancia para nosotros, y ya que se va a avanzar sería bueno estudiar si hay imperfecciones en la legislación actual. Reitero: ojalá Uruguay no vuelva a vivir las cosas que vivió, pero hay países de la región en los que se practica el terrorismo desde el Estado y desde los privados y, a nuestro juicio, los delitos que se cometen deberían ser tratados de la misma manera. La pregunta específica que queríamos formularle al señor Comisionado -si es que tiene a mano la información, pero de no ser así esperaríamos a recibirla- es si puede haber relación entre la penalidad de los delitos que se cometen y que en este caso se están agravando, y las normas que establecen la sanción a las conductas desde el Estado.

SEÑOR GARCÉ.- Realmente agradezco los dos planteos que me hicieron porque son muy interesantes y además nos permiten avanzar. Voy a comenzar por su orden, esto es, por el de la señora Legisladora Payssé.

La cuestión relativa a la Ley Nº 19.007 la tuve a la vista, pero no quedó plasmada en el informe por la siguiente razón. La lógica de la tipificación de la ejecución extrajudicial como una figura autónoma, como un crimen de lesa humanidad, aun como un hecho aislado, a mi juicio es distinta de la de tomar un delito común, como el homicidio, e incrementar la pena, más allá del hecho de que ambas sean válidas.

Naturalmente, me parece un punto muy inteligente, y bien podría agregarse en las Consideraciones el por qué no se hizo mención a la Ley Nº 19.007, tratándose de situaciones cometidas por agentes del Estado dentro de establecimientos de reclusión. Decimos que son lógicas distintas en la medida que el crimen de lesa humanidad tiene, como ya hemos dicho, consecuencias muy importantes en materia de imprescriptibilidad, imposibilidad de indulto o amnistía, jurisdicción y, sobre todo, la cuestión de las eximentes de responsabilidad. En el caso de un delito, podría llegar a invocarse la cuestión de la obediencia debida, pero ello quedaría de plano excluido por tratarse de un crimen de lesa humanidad, aunque sea como un acto aislado.

Si bien no desconocemos que haya habido una adecuación -a mi juicio, parcial- a la gravedad de la cuestión en vía de corrección de la pena en sede de delitos, creemos que hay que ir más allá y recorrer el mismo camino que se transitó en ocasión de considerar la desaparición forzada y la tortura. Por esa razón, tratándose de una lógica distinta, preferimos dejarla fuera del informe, aunque nada impide que lo que estoy diciendo ahora -que consta en la versión taquigráfica- sea incluido en el propio texto o en un pie de página.

Repito que considero muy atinada la observación que se realizó y, a propósito de ella, he dicho lo que correspondía.

Por otro lado, la señora Legisladora Payssé consultó acerca de si es necesario legislar en materia de ejecución extrajudicial cuando actualmente se está revisando el Código Penal. ¿Es necesario hacerlo ahora? Eso tampoco consta en el informe pero, a mi juicio, sí es conveniente hacerlo. De todas maneras, esta es una cuestión de política legislativa y nada más. Muchas veces la necesidad de legislar resulta de una cuestión de mensaje. Este fue el argumento utilizado, para bien o para mal, en la Ley Nº 16.707 cuando, sobre la base del concurso entre la rapiña y la privación de libertad, se creó la figura de la rapiña con privación de libertad, copamiento, consagrada en el artículo 344 bis del Código Penal. Hubo quienes dijeron: “Señores, esto no es necesario porque, en realidad, el concurso de figuras ya se resuelve y se aplica”. Sin embargo, por cuestiones de política legislativa en aquel momento se prefirió darle un *nomen iuris* especial a esa conducta.

En la misma línea, pienso que sería bueno crear la figura de la ejecución extrajudicial aun cuando se haya elevado la pena, sobre todo para salir de la lógica del delito y del delito genérico de homicidio. Ahora bien, eso podría hacerse en la Ley Nº 18.026 o en el futuro Código Penal. Es una

opción que tendrá el Parlamento. Confieso que a lo largo del mes he pensado en las dos alternativas. Me parece que si desde ya se sistematiza la cuestión de la ejecución extrajudicial, alineándola con la desaparición forzada y la tortura -generándose así tres elementos jurídicos-, después, en el futuro Código Penal, perfectamente podría buscarse una armonización general de todas las disposiciones como crímenes. Entonces, se puede esperar hasta la aprobación del nuevo Código Penal o incluirlo en la Ley Nº 18.026 y luego buscar la armonización de ambas normas.

Creo que sería una buena señal que se creara antes de la aprobación del nuevo Código Penal. Además, hay que tener en cuenta que este último es un texto legal muy delicado, que refiere a múltiples aspectos de dosimetría que habrá que restablecer en función de que se ha ido perdiendo la relación de equivalencia que debe existir entre los delitos y las penas correspondientes. Por lo tanto, parecería más fácil recorrer el camino de la inserción en la Ley Nº 18.026, para luego armonizarla con el futuro Código Penal, aunque, desde luego, se trata de una cuestión naturalmente opinable. En el informe no digo nada porque asumo que lo más conveniente sería recorrer el camino de la inclusión de ese artículo 21 bis.

En cuanto a lo que plantea el señor Legislador Trobo, debo decir que en el informe no mencioné expresamente nada. Téngase en cuenta que lo hice en una semana y lo terminé en el día de ayer, de modo que hay varios aspectos que deberían ser desarrollados. Además, hice un esfuerzo por finalizarlo ayer para que los integrantes de la Comisión pudieran hacer, al menos, una primera lectura. Asumo, señor Presidente -y por su intermedio me dirijo a todos los integrantes de la Comisión-, que hubiera sido mejor que se dispusiera de más tiempo, pero realmente no me dio el tiempo para presentarlo antes.

Como decía, no he mencionado nada del movimiento que debería ser simétrico o que ha sido asimétrico. Paso a explicar esto.

Si, por un lado, se considera que el homicidio cometido por integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado es más grave que un homicidio común y que, por lo tanto, amerita una especial previsión, simétricamente también debe considerarse que cuando el sujeto pasivo del delito -no el activo- es un integrante de los cuerpos de seguridad del Estado, que es privado arbitrariamente de la vida por particulares, puede entenderse como justificado un agravamiento de la pena. Es decir, si se entiende que es más grave que lo cometa quien integra un cuerpo de seguridad del Estado, análogamente puede entenderse que también es más grave cuando se comete en perjuicio de integrantes de los cuerpos de seguridad del Estado. Lo que sucede es que esto estaría fuera de lo que es el campo de la ejecución extrajudicial; por eso no lo mencioné en el informe. Es más; hablando en términos generales creo que en medio de una corriente de agravamiento de determinadas penas que se desató desde 1995 en adelante, en más de una ocasión se han ajustado los máximos punitivos y, en algún caso, se ha contemplado ese carácter público, no de la gente sino de la víctima.

Ahora bien, yendo un paso más adelante, cabe preguntarse qué hay en nuestro Derecho sobre la cuestión de los actores no Estatales. Mientras el señor Legislador Trobo planteaba la interesante pregunta, me acordé de una norma -la que primero me viene a la mente-: el artículo 3 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada. Reitero que existe una conexión muy próxima entre las desapariciones forzadas y las ejecuciones extrajudiciales, porque muchas veces las primeras son seguidas por las segundas. En esa Convención, que Uruguay ratificó en el año 2008 y que entró en vigencia en 2010, hay un artículo que no tiene un correspondiente en otras Convenciones Internacionales. Como dije, se trata del artículo 3, que establece que cuando ocurren situaciones que en principio podrían corresponder con lo que es una desaparición forzada, pero no cometidas por un agente estatal o por un particular con el apoyo o la autorización del Estado -no se trata estrictamente de una desaparición forzada, de acuerdo a lo que es esa Convención-, los Estados deben tomar medidas legislativas adecuadas para sancionar esas conductas. Entonces, razonando en la línea que -en términos generales- está prevista para la desaparición forzada, podría llegar a establecerse algo similar para la ejecución extrajudicial, teniendo en cuenta el hecho de que existe una proximidad bastante notoria entre la desaparición forzada, la tortura y al ejecución extrajudicial.

En definitiva, eso es lo que hoy tenemos en nuestro Derecho como Estado Parte de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada y

que, por analogía, se aproxima bastante a lo que planteaba el señor Legislador Trobo.

SEÑOR PRESIDENTE.- Corresponde ingresar en el segundo punto del Orden del Día, relativo al informe de evaluación de la experiencia del nuevo cuerpo de operadores penitenciarios en el marco del cambio institucional, apuntando a la nueva dinámica del Instituto Nacional de Rehabilitación.

SEÑOR GARCÉ.- En principio, he anotado nueve cuestiones, aunque no todas ellas necesariamente deben ser de interés para la Comisión. Por lo tanto, voy a ser breve en mi planteo y luego quedaré a disposición de los señores Legisladores para profundizar en algunas de estas cuestiones o en cualquier otra que se desee abordar.

Ante todo, me voy a referir a los antecedentes de la creación de la figura de los operadores penitenciarios; en segundo término, a la idea concreta, es decir, a la razón de su creación; en tercer lugar, a por qué se previó una determinada cantidad; seguidamente, a cómo fue la primera evolución en cuanto a los llamados y la respuesta de posibles interesados en Montevideo y en el interior; después, a la capacitación, a la primera experiencia y a como este aspecto posteriormente se reformuló; luego, en relación al proceso concreto de inserción, a cómo fue la entrada de los operadores en los primeros tiempos y cómo ha ido evolucionando hasta el día de hoy.

Más tarde hablaré sobre la conexión entre la tarea de los operadores y sobre una cuestión que se puso de manifiesto hoy en la presentación del Ministerio del Interior: el aumento en la cantidad de personas que están trabajando y estudiando. Entiendo que ese incremento no habría sido posible si no hubiesen ingresado los operadores penitenciarios.

En penúltimo lugar abordaré la cuestión de la inserción de los operadores específicamente en las cárceles del interior, porque no es el mismo escenario que el de los grandes establecimientos.

Y, por último, querría hacer una apreciación general sobre el rendimiento de la experiencia hasta ahora, y sobre las perspectivas que tenemos.

Estas serían, más o menos, las nueve cuestiones, la hoja de ruta de lo que voy a plantear.

En primer término, sobre los antecedentes de la creación, los señores Legisladores recordarán la Ley Nº 18.667 -la ley de emergencia para el sistema carcelario, de julio de 2010- que previó la creación de hasta 1.500 cargos de operadores penitenciarios. Según surge de los propios antecedentes parlamentarios de la discusión de esta norma, la intención del Parlamento fue, claramente, dotar al Poder Ejecutivo de instrumentos como para poder realizar un cambio en la gestión. Es decir, se consideró acertadamente por parte del Parlamento que el modelo custodial de seguridad basado en el encierro y en el ocio estaba agotado y no tenía los resultados que se pretendían en materia de inclusión de los privados de libertad y, por lo tanto, había que evolucionar hacia otra cosa. En resumidas cuentas, esa fue la razón de base de previsión de la creación de los operadores penitenciarios.

¿Por qué se previeron 1.500 y no 700 o 4.000? Se tomaron estándares internacionales que tienen que ver con la relación numérica que debe existir, la proporción que debe haber entre el funcionario y la cantidad de personas privadas de libertad. Se pensó en una relación adecuada y, por eso, se fijó en hasta 1.500 operadores, lo cual, teniendo en cuenta el número de personas que había en 2010 y las que puede haber previsiblemente en los próximos años, parecería ser una cantidad adecuada. Esa era la idea desde el punto de vista cualitativo y se fijó su previsión desde la óptica cuantitativa. Esas son las dos variables que parecería fueron bien encaminadas y bien previstas en su momento.

¿Cómo fue la respuesta inicial cuando el Ministerio del Interior comenzó a convocar para estos llamados? Diría que hubo una primera respuesta bastante discreta porque, en general, la gente no se presentó de acuerdo con lo que se podía esperar, a pesar de los buenos -en términos relativos- niveles salariales previstos para los grados I, III y V, es decir, los tres niveles que hasta ahora se han provisto y que tenían cargos vacantes. La verdad es que al principio había, o bien un problema de

percepción o un tema de estímulo; en definitiva, posiblemente no se conocía la función o no se la consideraba atractiva.

Voy a citar solo un caso. En Maldonado hubo dos llamados. El primero se hizo en un momento inadecuado del año porque coincidía con la temporada; se presentaron 4 o 5 personas. Entonces se tomó esa experiencia y se hizo un segundo llamado, con tiempo, fuera de la temporada, al que se presentó una cantidad considerable de candidatos: más de 100. Además, en el conjunto de las personas que se presentaron hay una oferta muy interesante desde el punto de vista multidisciplinario. Estamos hablando de dos llamados que se realizaron en el mismo lugar, pero en distintos momentos del año y en dos instancias diferentes de la evolución del proceso de cambio penitenciario. Creo que el conocimiento de la experiencia está empezando a ayudar a que haya más interesados y con mejor nivel de calificación. En Rivera por ejemplo, donde vamos a estar mañana, de entrada se presentaron muchísimos candidatos y candidatas; creo que había 99 o 100 puestos, y el número de postulantes fue muchísimo mayor. Eso depende un poco del contexto, pero hay una tendencia general porque, por ejemplo, en Montevideo, en el primer llamado, eran menos los interesados que los cargos disponibles. Entonces, naturalmente, eso limitó a la Administración, que no tenía demasiadas opciones para elegir. Aun así, se establecieron algunos mínimos. Hubo gente que no ingresó; otros que sí, pero que al poco tiempo voluntariamente pidieron la baja; otros que cumplieron la experiencia de 18 meses y continuaron, y algunos quedaron por el camino en el período de evaluación y no se les renovó la posibilidad de continuar trabajando como operadores penitenciarios.

Resumo la idea diciendo que, en la medida en que ha habido un mayor conocimiento de la experiencia de los operadores penitenciarios y una mayor visibilidad de la importancia de la tarea, ha habido muchos más interesados.

Con respecto a la capacitación, debo decir que hubo una primera capacitación inicial -recuerdo que, en ese sentido, el Ministerio del Interior tuvo la cooperación internacional y es justo reconocer que el maestro Alberto Brusa jugó un papel muy importante- que fue realizada con los elementos que se consideraron adecuados en su momento. Después, con la experiencia de los llamados posteriores -como hemos dicho alguna vez, con el diario del lunes es más fácil-, ha habido un ajuste en esa capacitación, priorizando aspectos prácticos. Eso es algo que empezaron a reclamar los operadores cuando, al inicio de sus tareas, se dieron cuenta de que se necesitaban más elementos de carácter práctico. Entiendo que de las evaluaciones de esos cursos han surgido evaluaciones positivas que se han ido incorporando a la capacitación. En ese plano, me parece que siempre es posible mejorar, pero ha habido una evolución en la capacitación de los operadores.

Con respecto a la inserción, ustedes habrán escuchado que, en virtud del color celeste de las prendas, se ha denominado como pitufos a los operadores penitenciarios. En principio esto fue hecho de manera despectiva, sobre todo porque había una gran incertidumbre y algunos intereses en que la experiencia no prosperara. Recuerdo muchas profecías que decían: “Estos operadores no van a tener ni idea de qué hacer. Va a fracasar. Van a ver, yo se los digo ahora. Van a ver dentro de un tiempo que esto no va a caminar” Escuchamos eso durante un año. Es cierto que hubo algunos tropiezos y algunas situaciones que incluso se conocieron por la prensa; pero no hay que mirar la excepción sino la regla, y la regla es que, en general, estos funcionarios y estas funcionarias han trabajado con un nivel de compromiso interesante, en medio de condiciones que no necesariamente son las más favorables. Se los miraba con desconfianza, incluso, por la propia población privada de libertad, que decía: “No hablo contigo, hablo con la Policía porque ellos entienden más de todo esto”. Entonces, fue bastante difícil vencer todas esas resistencias.

Sin embargo, de ese escenario inicial de desconfianza, se ha ido pasando a algo diferente, y lo he podido ver en lugares muy distintos. Por ejemplo, es muy diferente la situación del Comcar o del Penal de Libertad a la de la Cárcel Departamental de Colonia. Hay escenarios diferentes de interacción que, en general, nos permiten ver un avance positivo, más allá de esas diferencias. Es decir que esto está funcionando no solo en los contextos más blandos. Tal como pudimos comprobar en ese lluvioso viernes del 1º de noviembre que fuimos al Penal de Libertad, la reciente inserción de esos operadores penitenciarios en la cárcel de más seguridad, que funciona como unidad de castigo y de regresión dentro del régimen de la progresividad, ya está teniendo efectos positivos, por ejemplo, en las barracas. También lo está teniendo en el celdario, al igual que sucede en el Comcar. A los policías con funciones penitenciarias que fueron formados de acuerdo a un determinado modelo gestado en la

década del setenta y que cristalizó en los ochenta les costaba asumir como parte de su tarea que tenían que llevar a las personas privadas de libertad desde la celda hasta el aula o a trabajar. La lógica era: "Además de cuidarlos, tenemos que llevarlos hasta el aula. Nos están incrementando la tarea y estamos haciendo cosas para las que no nos pagan ni estamos obligados". Esto sucede porque tienen una determinada formación y una tradición en el ejercicio de la tarea. Entonces, eso permanentemente tropezaba con resistencias.

La incorporación de este personal técnico está teniendo una repercusión muy favorable en esos números de incremento de las personas que están trabajando o estudiando, porque ya aquello de que la maestra estaba puntualmente todos los días pero no tenía todos los alumnos está quedando lentamente atrás.

Este sistema está funcionando incluso en contextos como, por ejemplo, la cárcel de Colonia, donde hay una sola operadora. Es decir que la presencia de una sola funcionaria vestida de color celeste genera un cambio cualitativo. En Maldonado son cinco, y quiero destacar -si se pudiera dar noticia al Instituto Nacional de Rehabilitación, pediría que se hiciera- la tarea que están cumpliendo los operadores penitenciarios en Maldonado y en particular uno de ellos, que es el Operador Grado 5 Luis Vaz. Lo menciono con nombre y apellido -y esto no es una injusticia para los demás- porque he visto a lo largo de todo el año, en las reuniones con los delegados, cómo es la interacción con los privados de libertad, los que tienen más tiempo, los que son más representativos en esa cárcel, que lo respetan y que, de alguna manera, han dejado atrás aquella cuestión de la calificación despectiva. Entonces, hay una legitimidad que se está empezando a construir en la práctica, en el día a día, y que se ve en escenarios muy diferentes. Y si hoy ha sido posible mencionar ese incremento sustantivo en la cantidad de personas que están trabajando y estudiando, no nos olvidemos de que esto también ha sido posible por la incorporación de los operadores, por supuesto con el involucramiento del personal policial. En este sentido, el Inspector Mendoza hoy decía que hay dos grupos: tenemos policías que siguen aferrados a las viejas prácticas y que resisten el cambio, y otros que se han comprometido con el proceso de cambio. Y es natural que así sea, que las aguas se dividan. En definitiva, no es solo el mérito de los operadores, pero también lo es y hay que reconocerlo.

Vamos a referirnos ahora a cuál es la perspectiva que genera la inserción de los operadores dentro de lo que es el proceso de crecimiento de la estructura del Instituto Nacional de Rehabilitación. Los señores Senadores recordarán el Decreto de febrero de 2012 que estableció un cronograma de pasaje de las cárceles que iba a culminar en el año 2015. Hoy se anunció que va a terminar en 2014. No me sorprende, porque he visto -y lo he destacado ante esta Comisión- la proactividad del Comando del INR, que ha hecho que muchas cárceles, como Durazno y otras, cuya incorporación a la estructura nacional estaba prevista para más adelante, hayan anticipado esa fecha. Me parece que es algo muy valioso. Ahora bien, si en una cárcel departamental se modifica la estructura, se cambia el Director y se adjunta un Subdirector Técnico, ese es un primer paso, pero si no se incorpora el personal penitenciario técnico, ese proceso queda a mitad de camino. Es lo que ha ocurrido hasta ahora, por ejemplo, en Colonia o en Maldonado, donde ha habido una presencia cualitativamente valiosa de algunos operadores, pero que no se refleja todavía en un cambio global de la gestión. Desde luego, si estamos hablando de uno en Colonia y cuatro en Maldonado, es muy difícil que eso ocurra con esos números. Por el contrario, cuando en esas cárceles y en todas las demás que han pasado a la órbita del INR se incorporen en número y en cantidad suficiente los operadores, evidentemente podremos esperar una transformación sustancial. Y esto va a ocurrir en los próximos meses porque, por razones que los señores Senadores conocen y que tienen que ver con normas constitucionales, es necesario proveer esos cargos ahora, en un término que vencerá próximamente. Esto ha forzado positivamente la marcha, la incorporación y la selección de los operadores penitenciarios y ha determinado que ya se esté en la fase final de evaluación en prácticamente todos los llamados.

Por lo tanto, señor Presidente -y concluyo, para no ser más extenso-, en las próximas visitas que haga la Comisión, vamos a poder observar en el terreno -mañana lo haremos en Rivera, pero próximamente lo podremos hacer en Colonia, en Paysandú, en todas las cárceles donde vayamos- una presencia mucho más numerosa de esos operadores y también podremos visualizar los resultados.

Entonces, cerrando esta primera intervención, corresponde un juicio general. Evidentemente, todavía es prematuro establecer un juicio definitivo, pero desde ya se puede asegurar, sin ningún tipo de dudas, que esta experiencia de los operadores va en la buena dirección y que, más allá de

dificultades concretas que haya habido en el pasado reciente o que se puedan presentar en el futuro, el potencial que tiene esta incorporación de personal técnico es clave para culminar el proceso de reforma penitenciaria.

Por lo tanto, volvemos a plantear a la Comisión la necesidad de continuar apoyando el proceso de inserción de los técnicos siempre en una relación de cooperación y nunca de antagonismo ni de falsa oposición con el personal penitenciario.

(Dialogados.)

SEÑOR GALLO.- ¿Cuáles son los cometidos específicos de los operadores penitenciarios?

SEÑOR TROBO.- Quisiera saber cuál es el porcentaje efectivo de cargos ocupados al día de hoy en la función de operadores.

SEÑOR GARCÉ.- En primer lugar, me voy a referir a la pregunta planteada por el señor Senador Gallo. Partimos de la base de que el sistema penitenciario cumple básicamente dos funciones: asegurativa y todo lo que tiene que ver con la inclusión. Nosotros preferimos usar el término “inclusión”, a pesar de que en términos que han quedado precluidos se habla de la “rehabilitación”.

Todos los aspectos que conciernen a la seguridad son y deberán ser en el futuro -por lo menos hasta que se complete la fase de transición- desempeñados por el Ministerio del Interior, por la guardia interna. Reitero: los aspectos que refieren a la seguridad tanto estática como dinámica -estática refiere a la permanencia de las personas en los recintos carcelarios y dinámica a todo lo que tiene que ver con el traslado y la movilización de las personas privadas de libertad dentro del sistema-, corresponden al Ministerio del Interior.

En aquellos establecimientos donde expresamente se ha cometido al Ministerio de Defensa Nacional la seguridad externa, son los funcionarios de esa Cartera los encargados de esa tarea, pero fuera de este circuito la custodia externa también le corresponde al Ministerio del Interior.

La cuestión de los cometidos específicos de los operadores tiene que ver con todos los aspectos técnicos que están relacionados con la gestión de la privación de libertad, es decir, las tareas docentes o de apoyo a la función docente, todo lo vinculado con el campo del trabajo y el apoyo a la posibilidad de que realicen trabajos las personas privadas de libertad.

Respecto a los aspectos relativos a la salud y al apoyo, en el caso de la salud existe una especialidad técnica que corresponde -el señor Senador lo conoce naturalmente y el señor representante Radío también, por cuestiones de formación profesional- en algunos establecimientos a los servicios de ASSE, y en otros, a los servicios de sanidad policial. Pero hay también una tarea de apoyo de este personal técnico para la prestación de los servicios de salud en un concepto amplio que tiene que ver con la interacción con la familia; todo lo que entra genéricamente dentro del concepto de tareas técnicas de apoyo tendientes a la inclusión del actual privado de libertad, viendo en este al futuro liberado, está comprendido -en términos genéricos- dentro de las funciones de los operadores penitenciarios.

No está previsto que estos operadores -ni deben hacerlo- cumplan funciones policiales; es decir, no son policías vestidos de civil -tampoco deben serlo- y si en algún caso ha habido una tendencia a “policializar” o intentar “policializar” a los operadores, ha sido producto de una lectura errónea de lo que es el proceso. Además -tal como hoy hablábamos expresamente con el Inspector Mendoza-, si en algún caso se hizo demasiado énfasis en aspectos que plantean analogías entre la lógica policial y la tarea de los operadores, evidentemente hay que corregirlo, aunque aclaro que no se ha dado en todos lados.

Una de las interrogantes iniciales era si el sistema no iba a fagocitar a los operadores, es decir, si no iba a terminar “policializándolos”. Creo que, en general, eso no ha pasado. El temor que

tenía al principio -y que en más de una ocasión planteé en la Comisión- era el de que, si no se reflejaba la presencia de los operadores técnicos en la estructura del comando y en el nivel jerárquico de cada establecimiento, el viejo sistema podía terminar devorando al nuevo. Sin embargo, como a partir de los años 2011 y 2012 empezaron a crearse las Subdirecciones técnicas a nivel del comando del Instituto Nacional de Rehabilitación y en cada uno de los establecimientos, ahora hay una línea donde la interacción se empieza a dar en un plano de mayor horizontalidad. Reitero que de ninguna manera puede darse una preeminencia de lo custodial sobre lo técnico, porque estaríamos dentro de la lógica del sistema anterior, que es la lógica custodial, de la seguridad.

En relación a la pregunta que formuló el señor Legislador Trobo, me remito a lo informado el año pasado, con el siguiente correctivo. Por Ley de Presupuesto se crearon aproximadamente 1.200 cargos y, a la fecha en que informábamos, se había generado la provisión de entre el 50% y el 60%. Hoy, con todos los llamados que se realizaron, se estaría próximo a la provisión total de los cargos efectivamente creados. Recordemos que la Ley Nº 18.667 previó la creación de hasta 1.500 cargos y, luego, la Ley de Presupuesto Nº 18.719 creo, efectivamente, una cantidad importante de cargos. De acuerdo con lo informado por el Instituto Nacional de Rehabilitación, la culminación del último proceso de llamado, que se hizo en el segundo semestre de 2013, será clave para que quede cubierta prácticamente la totalidad de los cargos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos absolutamente de acuerdo con el cambio conceptual y estructural del sistema penitenciario y, ni qué hablar, compartimos la importancia que tienen los operadores dentro de este proceso, con un papel de proximidad y no de represión, en función de la rehabilitación y de un seguimiento mucho más focalizado e individualizado de los presos.

De todas formas, indudablemente este proceso tiene claroscuros y va a tener contradicciones; sería de tontos pensar lo contrario. Ya vimos lo que pasó en el Comcar, donde se actuó desconociendo y no informando a la línea de mando que estaba presente a escasos metros. De la misma forma, a pesar de que la conducción del Instituto Nacional de Rehabilitación, en todas sus jerarquías, posee un rol humanizador, de relacionamiento y de respeto, haciendo cumplir la autoridad pero en un marco de respeto a los derechos humanos, nos siguen llegando una cantidad de críticas a través de los familiares. Asimismo, los propios operadores, o gente cercana a ellos, nos hablan de situaciones contradictorias en cuanto al nivel de aceptabilidad que tienen por parte de la estructura policial, lo que también mencionó el Comisionado, expresando que existen diferentes niveles.

Hice alusión a los hechos del Comcar porque son estertores de un viejo sistema que tuvo mucho arraigo en el imaginario, en la lógica y en la cultura carcelaria, por lo que va a costar muchísimo erradicarlo. Sucede que hace a un montón de cuestiones, incluso al tipo de personal que muchas veces se elegía para que fuera funcionario carcelario.

En lo personal, me interesaría conocer la visión del Comisionado sobre esa situación e, inclusive, le pediría una reflexión acerca de la forma en que se está dando todo este proceso.

Planteo esto porque cuando uno visita las cárceles puede evidenciar la coexistencia de las dos concepciones; por un lado, están las autoridades que buscan realmente alinearse con esa nueva concepción y trabajar con los operadores en un sentido proactivo y positivo y, por otro, están los que siguen con el viejo sistema. Aclaro que esto es solo un comentario. Desde mi punto de vista, la mencionada situación no colide en absoluto con el hecho de valorar más que positivamente este proceso, pues tonto sería pensar que no iban a surgir los problemas que se están dando. Sería imposible, humana y racionalmente imposible. Lo que más cuesta cambiar en una organización, es el aspecto cultural; y ni qué hablar que ello implica que se den esta clase de situaciones.

Al tratarse de un cambio cultural, lo más importante es que la cabeza esté convencida del proceso de cambio. Tengo la certeza de que en este aspecto coincidimos con el Comisionado.

De todas formas, no para minimizar lo positivo del balance -porque lo sigue siendo-, sino simplemente para tenerlo en cuenta, digo que debemos estar en una situación de alerta permanente. Planteo esto porque en forma sistemática nos enteramos de casos que muchas veces tenemos la certeza de que, efectivamente, están ocurriendo, aunque en algunas oportunidades podemos tener

dudas. Hemos conversado con el señor Comisionado acerca de que muy frecuentemente llegan denuncias, que uno condiciona según de quién o de qué forma provengan. Pero, reitero, tenemos claro que muchas veces esas situaciones existen.

Creo que el mismo proceso de visita a esta Comisión e, inclusive -quizás- algunas visitas “sorpresa” que algunas veces hemos pensado hacer, podrían ayudar en este proceso.

Repito: quería hacer esta reflexión que -insisto- para nada va en desmedro de este proceso, el cual ciertamente tiene lo más importante, que es el convencimiento y el compromiso del Ministro, del Inspector Mendoza, del Mayor Severo y de todos los que sabemos que están involucrados. Sin duda, sigue teniendo claroscuros -lo que sabíamos que iba a ocurrir- y habrá que buscar la colaboración para que ese cambio cultural siga avanzando por encima de la resistencia que genere en alguno de los miembros del sistema.

SEÑOR GARCÉ.- Gracias, señor Presidente.

Anoté cuatro cuestiones a partir de lo que acaba de plantear.

En primer lugar, ha mencionado el tema del trato con los familiares. En ese sentido también he recibido muchas quejas y creo que hay una recomendación que hace tiempo está planteada y que reitero ante la Comisión. La pongo a consideración de los señores Legisladores porque creo que tendría un efecto disuasivo muy importante.

La identificación de los funcionarios que están tratando con la visita es una cuestión elemental, por dos motivos. Primero, como factor disuasivo ante cualquier tentación de hablar mal o de excederse en lo que corresponde; y segundo, como una manera de apoyar a los buenos funcionarios, a los que hacen bien las cosas.

Hace tiempo recomendamos la identificación de los funcionarios, pero hasta ahora no se ha concretado en la práctica.

La identificación no debería ser nunca por los nombres pero sí, al menos, con un número, o de alguna otra manera, de forma tal que se rompa una especie de anonimato, pues actualmente cuando viene una queja, se alude a “una funcionaria de tal o cual característica”. No puede ser así. Si uno va a un banco y allí el empleado está identificado, ¿por qué no va a estar identificado el funcionario de una cárcel? Debería estarlo, más cuando involucra aspectos muy delicados, como la revisación de los alimentos o de las propias personas, incluyendo gente de edad avanzada o niños. Debe haber una adecuada identificación. Reitero esto que está planteado como una recomendación y en lo que hasta ahora no hemos tenido éxito. De todos modos, asumo que el Comando del Instituto Nacional de Rehabilitación perfectamente podría aplicar un criterio de identificación.

En segundo término, en lo que respecta a la importancia de los operadores penitenciarios, quiero decir que su incorporación, con niveles salariales aceptables o relativamente buenos y con una posibilidad de carrera, está exactamente en el extremo contrario de lo que era la práctica de enviar a los malos funcionarios a las cárceles. Esta es una cuestión que el señor Presidente mencionó en su intervención. Si alguien era corrupto o tenía problemas en las Comisarías o en las Seccionales, la sanción era mandarlo a alguna cárcel. Esto no ocurría solamente con los funcionarios, el personal subalterno, sino también con los directores. Por tanto, se fueron dando procesos negativos de selección, como el de la cárcel de Canelones, lo que después ha sido sumamente difícil de revertir.

Uno de los problemas históricos de la cárcel de Canelones es la cuestión del personal. A su vez, eso es resultado de la práctica de sancionar mediante el envío a las cárceles porque, de alguna manera, se consideraba como algo indeseable para cualquier funcionario. La jerarquización del espacio del trabajo dentro de la cárcel va, justamente, en la lógica exactamente contraria. Por eso, es un argumento más en favor del proceso de los operadores penitenciarios.

Otra cuestión mencionada por el señor Presidente es la de cómo colaborar, o sea, qué se puede hacer tanto desde el plano político, de los Legisladores, como desde el nuestro, como técnico asesor.

Creo que las visitas constituyen una forma de colaboración muy importante. La presencia de la Comisión en forma regular y permanente, es algo muy valioso -justamente hoy hablábamos de esto con el señor Legislador Caffera-, porque si bien hay cuestiones que un asesor puede intentar trasmitir, no hay nada que sustituya la percepción directa del Legislador o de la Legisladora. Además, la propia visita de la Comisión es algo de gran estímulo para aquellos que están haciendo bien las cosas y quieren mostrarle a la delegación del Parlamento el devenir y el avance de los procesos. Del mismo modo, si hay algo que no está marchando bien, puedo asegurar que las visitas -y mucho más las que se realizaran sin previo aviso- también serían muy positivas, tal como en su momento lo fue la presencia de esta Comisión, regularmente, en los procedimientos de requisa. Teníamos todo tipo de quejas y denuncias con la violencia en las requisas; ese tipo de problemas terminaron cuando comenzó a establecerse la práctica del monitoreo específico con respecto a los procedimientos de requisa.

Tal como se ha dicho, el estar alerta y atento a lo que pasa en la calle, constituye un modo de colaboración porque lleva a reconocer inmediatamente lo que se hace bien y a potenciarlo, de la misma manera que cuando hay algo que está mal, enseguida se sugieren las correcciones. O sea que la actitud no solo pasa por la visita en el terreno, sino también por una cuestión de alerta permanente.

Por último, es valioso resaltar -sobre todo hoy, que se ha hecho la evaluación o presentación por parte del Ministerio del Interior- el carácter continuo de un proceso que no puede terminar en el año 2014; hay que pensar en las prioridades para el próximo período, independientemente de cuál sea el partido o la fuerza de Gobierno, y cuáles estén en la oposición. Hay desafíos muy importantes por delante. El nuevo Código del Proceso Penal está planteado hace tiempo y se ha priorizado el objetivo de su aprobación, pero después viene la dotación de los recursos para la reforma procesal, que va a significar, por lo menos, lo mismo que el país invirtió en la reforma procesal de 1988-89 para la órbita civil. Para ser bien gráficos: no podemos seguir quedándonos atrás en la región porque el propio sistema penal está comprometido en su viabilidad en un modelo que es arcaico y que ya no funciona más. Entonces, al momento que reconocemos lo que se está haciendo hoy, debemos ir pensando en los desafíos para priorizarlos a partir de 2015, enfocados concretamente en el Presupuesto. Por eso, aunque sé que los señores Legisladores lo tienen muy presente, permítanme recordar la cuestión del Código del Proceso Penal y la necesidad de seguir invirtiendo en la salud para que pueda continuar el proceso de incorporación gradual de ASSE en los distintos establecimientos. Así, Sanidad Policial va a dedicarse a lo que tiene que hacer, que es atender la salud del personal y, eventualmente, la de sus familiares.

No olvidemos que dentro del capítulo relacionado con la salud está planteado, como asunto pendiente, el proyecto para la creación -en esa área vandalizada del Comcar que es el viejo economato, la vieja cocina- de un centro para el tratamiento de adicciones, con las características y metodologías que en su momento habrá que definir. La idea está planteada y es indispensable pensarlo ya con perspectiva del año 2015.

SEÑORA MINETTI.- En realidad, hemos hablado mucho con el Comisionado. Creo que tenemos una similar percepción sobre el tema de los operadores penitenciarios. Por mi parte, considero que se trata de un proyecto muy valioso, que apunta a un objetivo que realmente debemos tratar de resaltar, porque es lo más importante de todo.

Coincido con el Comisionado Parlamentario en todo lo que ha expresado, pero voy a hacerle una pregunta que me gustaría que respondiera desde la perspectiva del cargo que ocupa y de la función que ejerce.

El Comisionado se refería a que al principio se hacían llamados pero las personas no se anotaban; en este sentido, me parece que lo que sucedía era que no se entendía bien cuál era el objetivo del operador penitenciario. En la medida que ahora hay más información, se ha generado en las personas un interés en anotarse a los futuros llamados.

A su vez, en principio se observaba que el funcionario policial tenía cierta resistencia hacia esa figura, pues entendía que el operador penitenciario iba a ocupar su lugar. Transcurrido el tiempo, creo que esas cosas se van limando, porque gran parte de los funcionarios policiales -algunos pueden no entenderlo- ha entendido cuál es la función del operador penitenciario y qué se pretende con su presencia. Tal como lo mencionó el Comisionado y algunos Legisladores, esto es un proceso que, por supuesto, lleva un tiempo de adaptación, tanto para las personas privadas de libertad como para el propio funcionario y el propio operador. A propósito de esto, cabe recordar que cuando fuimos al Penal de Libertad había operadoras femeninas que decían que habían elegido ir ahí, pero otra dijo que ella no, que se había presentado al llamado, que le habían planteado que era para ir ahí, que al principio pensó que era otra cosa, pero que ahora estaba conforme. Por supuesto, un penal de máxima seguridad puede parecer hasta arriesgado para una operadora femenina. También se planteó en esa visita que hicimos, la buena relación y la contención que hace el funcionario policial sobre los operadores penitenciarios, y esto hay que destacarlo porque creo que es importante, ya que el funcionario policial es el que debe salvaguardar la seguridad.

Hechos estos comentarios, pediría al Comisionado si puede hacer una reflexión en cuanto a cómo ve este proceso. En este proyecto de los operadores penitenciarios se intenta incluir a las personas privadas de libertad, beneficiándolas a ellas y también a la sociedad en su conjunto. La función del operador no es la que debe cumplir el funcionario policial, no porque no tenga la capacidad de un técnico, sino porque no le corresponde la tarea de tratar de llegar a la persona privada de libertad y a su familia y tratar de concientizarla en cuanto a que tiene que superarse, rehabilitarse y usar las herramientas que le estamos dando. Entonces, quisiera saber qué visión tiene el Comisionado hacia un futuro, es decir si realmente este proyecto específico sobre operadores penitenciarios va a redundar en beneficios en general, no solo para la persona privada de libertad sino para todo el entorno.

Reitero: quisiera saber si el Comisionado, que está mucho más en contacto con las personas privadas de libertad y tiene más acceso a ese ámbito, desde su cargo puede decirnos cómo ve este proyecto.

Por otro lado, quiero destacar -en esto coincidimos muchos Legisladores o casi todos los que integramos esta Comisión- que la presencia de miembros de la Comisión en las cárceles es muy positiva. Asimismo, el hecho de que la Comisión o parlamentarios en forma individual realicen visitas sorpresivas, también es positivo, y no porque nos creamos los cuidadores o los vigilantes del sistema, sino porque tanto las personas privadas de libertad, como los funcionarios e inclusive los propios operadores, ven el interés que tenemos los parlamentarios de estar al tanto de cómo es el funcionamiento de esos lugares y cuál es el tratamiento que allí se da. Este último es un tema que se volvió a tocar en la Comisión y que me preocupa en particular: me refiero al tratamiento de los funcionarios con los familiares de las personas privadas de libertad.

SEÑORA BOTTINO.- Quería plantear dos cuestiones.

Por un lado, como bien lo mencionó el Comisionado Parlamentario, el proceso de los operadores penitenciarios ha recibido ajustes en su implementación. Creemos que una cuestión fundamental, que ha servido a ese propósito, han sido los cuatro meses de formación y de preparación que reciben en forma previa al ingreso. La calidad de dicha formación ha permitido -fundamentalmente para quienes han ingresado últimamente- que queden más claros los objetivos y las tareas específicas para los cuales se los contrata.

Se nos ha trasladado, fundamentalmente por parte de las operadoras penitenciarias, el compromiso con esas tareas, en particular, de quienes trabajan en los talleres del Comcar, quienes se sienten compenetradas con la función, a tal punto que se nos ha solicitado que traslademos las necesidades que surgen muchas veces en dichos talleres. En definitiva la voluntad y el compromiso de trabajo están presentes, pero sucede que no cuentan con material o tareas que se requieran desde el taller para poder trabajar.

Por lo tanto, reconocemos por un lado la importancia de la formación que se está dando en esos cuatro meses y, por otro, queremos destacar específicamente en ese punto el compromiso que

existe.

En cuanto al segundo tema planteado y en relación a la importancia que tienen las visitas realizadas por esta Comisión, quería trasladar específicamente a los compañeros, al señor Presidente y al señor Comisionado la situación de la cárcel de Paysandú. Como saben, luego de la última reunión de esta Comisión ocurrió un motín que fue debidamente resuelto por las autoridades penitenciarias -el señor Representante Rombys estuvo atento y trabajó en forma conjunta como corresponde-, pero igualmente nos parece importante trasladar a este ámbito la pertinencia de concurrir al lugar en función de que allí ocurrieron destrozos, y nos interesa saber cómo están las personas privadas de libertad. Sabemos que el origen del motín se debió a una situación puntual, pero nos parece que una mirada a esta cárcel que en su momento fue modelo -incluso el Comisionado refirió que determinadas prácticas se habían ido dejando de lado-, más allá de que su incorporación al Sistema Nacional de Rehabilitación es bastante reciente.

Por lo expuesto, sería pertinente que esta Comisión se trasladara a la referida cárcel.

Muchas gracias.

SEÑOR GARCÉ.- Quisiera hacer una consideración general a partir de lo que dice la señora Representante Minetti.

La función de control es parlamentaria, tanto es así que cuando se crea el Comisionado Parlamentario, se lo instituye como un asesor a la tarea de control que cumple el Parlamento. Entonces, el monitoreo no refiere solo a lo que pueda hacer el órgano técnico, sino básicamente al control que realiza el Parlamento por sí a través de esta Comisión.

Es bueno recordar que en su momento fue un acierto haber creado una Comisión bicameral que trabajara específicamente las cuestiones de cárcel, pero ya no solo como órgano de relacionamiento entre Comisionado, mandatario y la Asamblea General mandante, sino como un órgano específico que asume la tarea parlamentaria de control del sistema carcelario. Desde ese punto de vista, como asesor, tengo una lectura similar en lo que tiene que ver con las resistencias que generó la experiencia de los operadores, resultado de la desconfianza de los privados de libertad, de un buen sector de los funcionarios y como resultado de los intereses creados de algunas personas privadas de libertad y de algunos funcionarios. Todo esto coincidía en una profecía de supuesto fracaso, pero luego la práctica ha demostrado que no ha sido así y que lejos de eso se está avanzando en buena dirección. Por eso es bueno remarcar la gradualidad y el carácter sucesivo y por etapas que tiene que tener este proceso, en el que seguramente van a suceder nuevas crisis de crecimiento.

Voy a poner un ejemplo típico de una crisis de crecimiento que es uno de los problemas que hoy tiene planteado el sistema penitenciario, pero que va a requerir de la acción legislativa. Hace unos años, en el Penal de Libertad había alrededor de cincuenta personas trabajando y hoy hay ochocientas. ¿Cuántas tienen peculio? La expansión en la cantidad de personas que están trabajando, que ha sido muy fuerte, plantea una presión adicional y una crisis de crecimiento porque ahora hay que atender mucho más que antes la necesidad de dar peculio a todas esas personas. Entonces, en la medida en que se van resolviendo problemas, necesariamente se plantean otros y esa es la forma de avanzar. Por lo tanto, cuando se generan estos problemas de crecimiento no hay que abordarlos con fatalismos sino todo lo contrario.

Siguiendo con algunas de las cuestiones planteadas por la Legisladora Minetti, me gustaría comentar que en la visita al Penal de Libertad del viernes 1º de noviembre, tuvimos un momento de diálogo en la barraca que fue muy interesante porque allí se escuchó la voz de los operadores -sobre todo operadoras que recién habían entrado- pero también estaban presentes algunos policías. Lo cierto es que allí había policías de mucha trayectoria dentro del penal y en ese momento preferí no hablar para poder escuchar y, sobre todo, mirar las reacciones del personal policial. En ese sentido, puedo decir que noté una sensación de apertura que se veía en la propia mirada de los policías más jóvenes y una desconfianza que se traducía en miradas entre los que ya tenían más tiempo recorrido en el penal, como demostrando que no estaban demasiado convencidos de esto. Las dos posturas estaban planteadas allí, pero en ese diálogo quedó muy claramente expuesta la necesidad de la tarea

horizontal de cooperación entre el operador penitenciario y el funcionario policial. Debo decir que la mayor parte del personal allí presente lo asumió de buen agrado.

Desde luego que todo lo que tiene que ver con lo técnico y con la inclusión es una función ajena y extraña a la policía y eso se debe a una simple razón. Mientras escuchaba la exposición de la diputada tomaba nota porque, si vamos a la Ley Orgánica de 1971, la Ley Nº 13.963, no vamos a encontrar nada que tenga que ver con lo penitenciario o con la inclusión social de las personas. Estas son cuestiones extrañas a la lógica, la mentalidad, la formación y los cometidos policiales y, en todo caso, se desempeñan por una adjunción histórica que se produjo en el año 1975, cuando por el Decreto-Ley Nº 14.470, la gestión penitenciaria quedó anclada en el Ministerio del Interior. Entonces, simplemente con mirar la Ley Orgánica Policial debemos asumir que hay una cuestión que tiene que ver con la razón de ser, con la ontología de la propia función penitenciaria que es extraña a lo policial. Está claro que, a lo sumo, la policía puede apoyar en funciones de custodia interna y hasta cierto punto, pero no está para dar clase, ni siquiera llevar los alumnos a la clase o resolver crisis de abstinencia de personas adictas en el momento en que eso se plantea. Entonces, ¿cuál es el resultado previsible con respecto a esta experiencia de los operadores, cuál con las personas privadas de libertad y cuál con la sociedad? No tengo ninguna duda que el resultado que cabe esperar es positivo en ambos planos. En lo que tiene que ver con la población privada de libertad, hay un conjunto muy amplio de personas porque la cifra alcanza los diez mil, en su inmensa mayoría jóvenes y hombres pero también hay mujeres y tienen sus particularidades. Diría que en ese colectivo hay tres grandes subgrupos: una minoría que está allí por una fatalidad, como puede ser un delito culposo -o sea que hay delito pero no hay delincuente-; otra minoría que es el núcleo duro, el que perdió la esperanza y difícilmente la recupere, que son los que tienen diez, doce o catorce antecedentes penales, normalmente por delitos contra la propiedad; y, por último, un sector mayoritario que es donde se juega el partido de la inclusión y de la propia seguridad pública. Es en esa franja donde los operadores están convocados a hacer una tarea importantísima, sin descuidar a esa minoría que perdió la esperanza, aunque allí la cosa es más difícil. Lo digo para darle a esto una mirada realista y que no se asimile la tarea de los operadores con la poesía o la literatura; esto tiene que ver con la seguridad y tiene que ver con la inclusión.

¿Cuál puede ser el resultado previsible con respecto a la sociedad? No tengo dudas de que si se trabaja en esa franja mayoritaria, decisiva y clave, se va a poder obtener un mejor guarismo -más bajo- en materia de reincidencia. ¿Cuánto puede reducirse? Mientras la señora Legisladora Minetti hablaba, yo intentaba hacer una previsión en ese sentido, pero es muy difícil. Hoy el porcentaje de reincidencia se ubica entre un 50% y un 60%. El Ministerio tiende a fijarlo en el orden del 50%; en cambio, quien habla, dada la cantidad de personas reincidentes que hay en las cárceles, diría que puede ubicarse en el 60%. En definitiva, no importa. En algunos departamentos había una reincidencia del 70%, aunque algunos datos recientes hablan de un 75%. Recuerdo que en su momento el Jefe de Policía de Soriano estaba preocupado y nos decía que estaba teniendo un 70% de reincidencia.

Entonces, ¿cuál es el guarismo aceptable?

Lo deseable sería bajar la reincidencia al mínimo posible, pero lo realmente esperable es que con una apuesta prolongada en el tiempo y una política de Estado, se la pueda bajar a un 40%. Esto tendría un doble impacto. Uno de ellos fue mencionado en el día de hoy por el señor Ministro del Interior cuando planteó que hemos construido y estamos construyendo mucho, que tenemos un margen hasta el año 2020 -esto mismo lo he dicho en la Comisión- que hay un “colchón” de plazas importante con el Módulo 11 del Comcar y que también lo habrá a partir del 2015 en Punta de Rieles con el complejo nuevo en régimen de PPP; y que a partir de ahí pueden pasar dos cosas: o se vuelven a llenar las cárceles y en 2018, 2019 o 2020 tendremos el mismo problema del año 2005, pero potenciado, o bien logramos bajar el índice de reincidencia y entonces las plazas alcanzarán mucho más allá del 2020, que es adonde hay que apuntar. Esto es lo previsible. ¿Qué es lo que se puede dar? En buena medida eso dependerá de las políticas de carácter legislativo y administrativo que se adopten en los próximos años. Después queda todo el campo de la política judicial donde, respetando la independencia de Poderes, el Parlamento debería continuar insistiendo en la necesidad de rever la prisión preventiva y todo lo demás. De lo contrario, un esfuerzo fenomenal y una inversión costosísima se perderían en esa presión constante de las nuevas personas que ingresan al sistema carcelario.

Con respecto a lo que planteaba la señora Legisladora Bottino, quiero decir que estoy absolutamente de acuerdo con que esta Comisión priorice la ida a Paysandú. Tenemos previsto visitar la unidad de Domingo Arena, que es una cárcel pequeña, que podremos recorrer rápidamente. Sería muy importante que, de ser posible, fuéramos antes de fin de año, más concretamente, antes del 20 de diciembre.

Sobre Paysandú quiero decir dos cosas, una de ellas relativa al procedimiento y a lo que pasó el día del motín, y la otra relativa a la situación general de la cárcel.

Con respecto al procedimiento, debo señalar mi total acuerdo con lo que hicieron las autoridades, pues creo que la línea fue la correcta. Un sector de la cárcel estaba a oscuras, por lo que era una locura entrar de noche, a diferencia de lo que ocurrió en el Módulo I, donde entrar era razonable porque había una situación de violencia potencial que hubiera sido muy complicada de controlar si no se ingresaba por la fuerza. El problema no fue haber ingresado al Módulo I, sino lo que pasó fuera de la cadena de mando.

En síntesis, en Paysandú hubo una actuación ordenada y un resultado acorde a eso. Es cierto que hubo algunos incidentes, sobre todo con autores de delitos sexuales, pero lamentablemente eso es parte de los códigos de relacionamiento en los que se aplica la Ley del Talión y se ejerce violencia sobre los autores de tales delitos. No fue un problema de procedimiento. Por lo tanto, así como dijimos que nos preocupaba lo que pasó en el Comcar en relación a algunos aspectos, en este caso afirmamos que el procedimiento fue el correcto, es decir, el que debía aplicarse.

Con respecto a la segunda cuestión de fondo, ante todo quiero decir que estoy de acuerdo con lo que planteó la señora Legisladora Bottino. La Cárcel de Paysandú fue un modelo de transformación que llegó a estar -y discúlpeseme la expresión que voy a emplear- a nivel de las grandes ligas, es decir, no solo era de lo mejor que tenía el Uruguay, sino de lo mejor que había en la región. Eso fue en la época del entonces Comisario Sosa, hoy Comisario Inspector, quien también en su momento hizo un notable aporte en Punta de Rieles. Ahora bien, la verdad es que ese impulso -seguramente la señora Legisladora haya hecho un seguimiento más minucioso del tema- parece haberse detenido en algunas cuestiones; incluso la propia existencia del motín era impensable hace algunos años, como inviable era que ocurriera un incidente colectivo en esa cárcel, puesto que realmente era un modelo. Estoy hablando de los años 2008, 2009 y 2010. El día que el Comisario Sosa no estuvo más, la situación comenzó a involucionar.

Creo que la visita de la Comisión sería muy buena para contribuir a salvar -si es que se puede- todo lo que aun persista de aquella experiencia tan exitosa.

Entre otras cuestiones planteadas por la señora Legisladora Bottino -dado que comencé por el final-, figuraba la importancia de los operadores, en particular, de los del Comcar. No olvidemos que en ese Complejo se ha dado una doble señal muy fuerte. En ocasión de la visita al Módulo 9 advertimos la presencia de una operadora, mujer y técnica -hecho que fue especialmente destacado por el Inspector Mendoza y todo el Comando del Instituto Nacional de Rehabilitación-, lo que trasmite dos mensajes muy fuertes: primero, el de una persona con nivel técnico trabajando allí y, segundo, el de una mujer en una cárcel masculina. Ese doble mensaje es formidable y muestra la potencialidad que tiene todo esto.

Con respecto a otras consideraciones realizadas, debo decir que coincido con la señora Legisladora Bottino en cuanto al aspecto clave que es la formación de los operadores, no solo en la extensión del plazo, sino en brindarles la mejor formación posible, nutrida de muchos aspectos prácticos, dado que les resultará esencial para cuando llegan a una cárcel. Así como la Universidad puede instruir a los profesionales hasta cierto punto, la verdadera tarea empieza en la "cancha"; se empieza a ser abogado aprendiendo y yendo a los Juzgados; se empieza a ser médico estando en la puerta de emergencia y, en cuanto a los docentes, que también tienen formación, todos saben que lo más rico del aprendizaje está en el aula. Lo mismo pasa con los operadores, pero en esta área la formación debe ser la más completa e incluir la mayor cantidad posible de aspectos prácticos.

Sin ánimo de extenderme demasiado, quiero decir que en esta área la formación tiene que dirigirse, de una manera clave, no solo a la formación de los nuevos, sino al reciclaje de los que ya están desempeñando las tareas. No es casualidad que la semana próxima estemos concurriendo con el señor Presidente al Centro de Capacitación. Allí tendremos oportunidad de hablar con un grupo de 28 Oficiales, de esos que vienen con “kilometraje” -diría- en el sistema penitenciario. Espero con ansias ese momento porque creo que es una magnífica oportunidad para decirles: “Miren que todo esto que se está impulsando no es un capricho, no es algo inútil ni es pura teoría. Ustedes, como penitenciarios, tienen que seguir cumpliendo la tarea de seguridad, pero en sintonía con todo lo nuevo y con ese cambio hacia lo técnico”.

Por lo tanto, tal como muy bien manifestó la señora Legisladora, la formación apunta a los nuevos, pero también -lo remarco especialmente- al reciclaje de los que ya están.

SEÑORA MINETTI.- Pido permiso a la Comisión para plantear una observación o reflexión que quizás esté fuera de tema.

En lo personal, no me niego a ir a ninguna cárcel, sino todo lo contrario, pero creo que sería bueno que en algún momento esta Comisión también tratara el tema -que el Comisionado maneja mucho mejor que nosotros- de las experiencias que estamos teniendo en algunos lugares. En el Centro de Recuperación Nº 2, de Libertad, por ejemplo, hay casi ochenta personas privadas de libertad que conviven con sus familias de viernes a domingo. Esa es una experiencia que hay que destacar. Y lo mismo podemos decir de lo que está aconteciendo en Tacuabé; por más que se trate de un grupo reducido de personas privadas de libertad, creo que la experiencia de poder convivir con las familias y trabajar juntos, da muy buenos resultados.

La otra consideración que quiero hacer refiere a la conveniencia de evaluar el tema de las mujeres privadas de libertad. Me parece que sería bueno que esta Comisión se ocupara de ese asunto e hiciera visitas a la cárcel. Yo lo hago en forma personal, pero sería bueno que fuera toda la Comisión.

Hemos visto que las mujeres privadas de libertad heredan lo que van dejando los hombres privados de libertad. Además, me parece que están un poco limitadas para realizar las tareas. Creo que bien podrían trabajar en las chacras, como lo hacen los hombres. En todo caso, lo digo a título personal y me hago cargo. Tal vez la Comisión podría estudiar esta cuestión.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien.

Si estamos de acuerdo, podemos armar colectivamente las visitas a realizar. Nos habían invitado a ir a Paysandú y también a Colonia y realmente no tengo inconveniente alguno en conversar y agendar estas visitas. También podemos volver a ir a la cárcel de mujeres y a otras más. Por mi parte, hago el papel de coordinador, aunque me parece que acá somos un equipo de trabajo.

SEÑORA PAYSSÉ.- Telegráficamente quiero decir que el próximo 10 de diciembre se reunirá la Mesa de Trabajo sobre Mujeres Privadas de Libertad, oportunidad en la cual se analizará un informe detallado sobre temas vinculados a lo que significa la vida de esas mujeres que, como todos sabemos, no es igual que la de los hombres. Es cierto que tienen puntos de conexión, pero también diferencias notorias. Aprovecho la inquietud manifestada por la señora Legisladora Minetti para señalar que será una buena oportunidad para conocer cantidad de datos y realizar análisis e intercambios que serán más que provechosos en función de lo que se está planteando. Dado que ese será un día muy particular, el Día Internacional de los Derechos Humanos, hay demasiadas actividades agendadas y no se puede estar en todos lados al mismo tiempo, sugiero que se cursen invitaciones para esta actividad a todos los integrantes de la Comisión, a fin de que resuelvan su participación, o no.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien. Tomamos nota.

Por las dudas -aunque creo que están todos informados-, recuerdo a los señores Legisladores que la reunión coordinada para el día de mañana se cambió para la hora 18 y 30, por un problema vinculado al aeropuerto.

SEÑOR GARCÉ.- Brevemente, señor Presidente, quiero manifestar lo siguiente.

Tal como decía la señora Legisladora Minetti, experiencias como las del Centro Nº 2, “Tacuabé” y “La Chacra”, deben ser miradas y valoradas cualitativamente. No sirve el argumento de decir que son treinta o cuarenta, porque tienen un valor por sí mismas, tal como ocurre, por ejemplo, con la cárcel de “El Molino”.

Con relación a las mujeres, quiero decir que ellas heredan lo que queda de los hombres y, lamentablemente, lo malo. En el caso de Maldonado, por ejemplo, están en un sector de la vieja cárcel que ni siquiera es el mejor sector.

Para finalizar, agradezco a los integrantes de la Comisión por las interesantes preguntas y observaciones que han realizado. Espero haber dado respuestas a todas ellas.

Tomo nota de todo lo que se ha planteado y, en particular, de la posibilidad de incorporar en un texto mejorado, la observación que hizo la señora Legisladora Payssé con respecto a la Ley Nº 19.007.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia del Comisionado Parlamentario en la tarde de hoy.

No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 17 y 9 minutos.)